

El gobierno de la educación en Inglaterra y Perú: una mirada comparada desde la economía política	Titulo
Balarin, María - Autor/a;	Autor(es)
Lima	Lugar
Grupo de Análisis para el Desarrollo	Editorial/Editor
2012	Fecha
Avances de investigación no. 05	Colección
Economía política; Educación; Reformas; Política educativa; Inglaterra; Perú;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
" http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20170731043916/AI5.pdf "	URL
Reconocimiento-Sin Obras Derivadas CC BY-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



Avances de Investigación

Educación y aprendizajes

El gobierno de la educación en Inglaterra y Perú:
una mirada comparada desde la economía política

María Balarin Bonazzi



Avances de Investigación 5

**El gobierno de la educación en Inglaterra y Perú:
una mirada comparada desde la economía política**

María Balarin Bonazzi

La serie Avances de Investigación impulsada por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) busca difundir los resultados en proceso de los estudios que realizan sus investigadores. En concordancia con los objetivos de la institución, su propósito es realizar investigación académica rigurosa con un alto grado de objetividad, para estimular y enriquecer el debate, el diseño y la implementación de políticas públicas.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta publicación se realizó con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la iniciativa Think Tank.

Lima, julio del 2012

© Grupo de Análisis para el Desarrollo, GRADE
Av. Grau 915, Barranco, Lima, Perú
Teléfono: 2479988
Fax: 2471854
www.grade.org.pe

Directora de Investigación: Lorena Alcázar
Revisión de texto y cuidado de edición: Carolina Teillier
Asistente de edición: Paula Pino V.
Diseño de carátula: Elena González
Diagramación e impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239 C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Índice

1. Introducción	7
2. El gobierno de la educación en Inglaterra	11
3. El gobierno de la educación en el Perú	21
4. La economía política de los cambios en el gobierno de la educación	31
5. Conclusiones	43
Bibliografía	45

1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas tres décadas, el gobierno de la educación¹, como el de otros sectores, ha experimentado cambios importantes que han redefinido las escalas en las que se gobiernan los servicios educativos, así como quiénes son los actores responsables de dichos servicios. Este trabajo explora tales cambios en dos casos particulares, Inglaterra y el Perú, dos contextos cuya poca similitud es, a primera vista, tan marcada, que uno podría cuestionar el propósito de la comparación. En Inglaterra los cambios en el gobierno de la educación se enmarcan en un contexto caracterizado por una profunda densidad institucional, un Estado funcional con una larga historia de políticas de bienestar y un servicio civil bien constituido. El Perú, en cambio, se caracteriza por una institucionalidad mucho más superficial, una extensa presencia de la informalidad y un Estado más bien débil, históricamente excluyente y en extremo centralista, cuya burocracia no está profesionalizada y tiene una fuerte tendencia al patrimonialismo, el clientelismo y la corrupción.

El propósito de la comparación es, por un lado, mostrar que, a pesar de esas diferencias, las reformas en el gobierno de la educación en estos

1 Cuando hablamos del gobierno de la educación nos referimos a las estructuras institucionales y formas de organización de los servicios educativos. Estas dan forma a los procesos de toma de decisiones en el campo educativo y establecen los parámetros de regulación, provisión y financiamiento de dichos servicios. Las variaciones en el gobierno de la educación tienen un profundo impacto en el acceso y la calidad de los servicios educativos, y por lo tanto en la forma como los sistemas educativos contribuyen a disminuir —o eventualmente a profundizar— las desigualdades sociales.

dos contextos, en particular durante las últimas décadas, han seguido patrones similares que han generado consecuencias parecidas. Por otro lado, este trabajo busca proponer una lectura teórica que permita explicar estos cambios. Esta búsqueda de explicaciones contrasta con muchas aproximaciones al tema de la gobernanza que con frecuencia tienen un tinte tecnicista, especialmente cuando se concentran en los aspectos administrativos u organizacionales del gobierno. El énfasis en la administración y organización de los servicios públicos, en la eficiencia de distintas formas de gobierno, tiende a dejar de lado el contexto mayor de los cambios, donde están en juego distintas formas de entender el rol del Estado, del mercado y de la sociedad, así como distintas perspectivas ideológicas o normativas al respecto.

Cuando se trata de explicar la convergencia de las políticas y del desarrollo institucional, como intentaremos hacer aquí para el caso del gobierno de la educación, las perspectivas también varían. La sociología institucionalista, en particular la corriente liderada por John Meyer desde la Universidad de Stanford (Meyer 1977, 2000; Meyer *et al.* 1997), plantea que este tipo de similitudes en los patrones de desarrollo institucional, tanto con respecto a lo que ocurre al interior de los sistemas educativos (el currículo, las prácticas pedagógicas, etcétera) como lo que ocurre a nivel del gobierno de los sistemas de educación, es producto de una difusión más o menos espontánea de ideas, a través de modas e imitación, hoy facilitada por los procesos de globalización, y que da lugar a lo que se podría describir como una suerte de “cultura global”. Esta explicación, sin embargo, ha sido cuestionado por académicos que trabajan desde una perspectiva de economía política (en especial por el grupo de trabajo sobre “Globalización, sociedades y educación” de la Universidad de Bristol, liderado por Roger Dale y Susan Robertson), quienes plantean que estamos ante una “agenda educativa globalmente estructurada” cuyo

motor son los cambios en el sistema de acumulación capitalista y que refleja por ello una determinada perspectiva normativa y el discurso hegemónico que surge de ella (Dale 2000)².

La convergencia de las agendas de política educativa en el mundo, algo ampliamente documentado y discutido por la literatura académica, es mucho mayor que hace algunas décadas justamente por el auge de la globalización. La diferencia reside en que para Meyer esto se da como un proceso sin agentes y, sobre todo, se trata de un proceso apolítico, mientras que para Dale la referencia a un patrón determinado de organización económica, el capitalismo, explica la particularidad de los patrones de desarrollo de la educación, la dimensión normativa de la cual surgen, y permite explorar también algunas carencias del modelo al confrontarlo con preguntas de carácter normativo —que tipo de sociedad genera, con qué patrones de oportunidad y con qué resultados en términos de igualdad/desigualdad—.

Tras presentar los dos casos, este trabajo utilizará una perspectiva de economía política —la de los regímenes de bienestar— para plantear una lectura de algunos de los principales cambios en el gobierno de la educación, en particular aquellos que estamos presenciando hoy. Si bien esta perspectiva permite una lectura general de las tendencias en el gobierno de la educación, la presentación de los casos busca resaltar cómo la historia y las características particulares de cada país plantean condiciones igualmente específicas para el desarrollo de las reformas, que influyen en cómo se asumen las tendencias globales en contextos particulares, y en las consecuencias específicas de las políticas en cada país. Así, por ejemplo, si bien el caso inglés permite una lectura de

2 Si bien me parece fundamental anotar la existencia de este debate, no entraré aquí en mayor detalle al respecto. Una discusión detallada de ambos modelos se puede encontrar en Dale (2000). Otra crítica similar a la planteada por Dale, aunque más afín a la perspectiva institucionalista, se encuentra en Finnemore (1996).

los cambios en el gobierno de la educación introducidos desde finales de la década de 1970 por el gobierno de Margaret Thatcher, donde resalta la naturaleza marcadamente ideológica de los cambios, en el caso peruano la crisis del Estado en la década de 1980 brinda una justificación bastante más concreta a muchas de las reformas —lo cual no quita que la orientación de éstas haya seguido patrones ideológicos similares (o de similar inspiración) a los observados en el caso inglés—.

Paradójicamente, como veremos, mientras que las políticas de gobierno de la educación han tenido consecuencias distintas y muchas veces inesperadas en los diversos contextos en que se han aplicado, muchas de estas consecuencias comparten patrones similares. Es el caso de la marcada despolitización de la educación, que ha pasado de ser un bien público a ser un bien privado, y de ser un complejo espacio de formación de conocimientos, identidades y ciudadanía, a ser un bien que se compra y se vende según las reglas del mercado.

2. EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN EN INGLATERRA

La principal ola de cambios que dio lugar a las formas actuales del gobierno de la educación en Inglaterra comenzó en la década de 1980, durante el gobierno de Margaret Thatcher. Una de las principales ideas que guiaron las políticas de esa era fue la supuesta necesidad de romper con el “monopolio” que las autoridades locales de educación (LEA’s por su nombre en inglés) —agentes tradicionalmente encargados de la provisión y regulación de los servicios de educación— ejercían sobre el servicio. Las autoridades locales se convirtieron entonces en el principal blanco de reformas que buscaron reducir su autoridad mediante la generación de capacidades de autoadministración en las escuelas (*self-managing schools*), la introducción de mecanismos de mercado como el *school choice* y la participación de actores no tradicionales del sector privado y del sector sin fines de lucro.

Junto con estas reformas el gobierno de Thatcher introdujo una política de financiamiento directo (*grant-maintained schools*) que brindaba a las escuelas públicas, previo voto de los padres de familia, la posibilidad de “salirse” totalmente del control de las autoridades locales para pasar a ser administradas por su propia junta de gobierno. Muchas de las escuelas que optaron por este nuevo estatus establecieron sus mecanismos de admisión, con frecuencia selectivos. Para el final del gobierno de Thatcher esta política había recibido fuertes críticas, con base en las evidencias de investigación que señalaban que las escuelas que habían optado por el nuevo estatus llevaban a cabo procesos

de ‘colado’ (*skimming*) que les permitían seleccionar a los mejores estudiantes, por lo general de clase media-alta, creando desigualdades en el sistema educativo que las políticas de educación comprehensiva, predominantes desde la década de 1960, habían buscado eliminar (Balarin y Lauder 2008).

Al lado de esta fragmentación de la provisión y administración de los servicios educativos, en la década de 1980 hubo un auge sin precedente de las medidas de control central por parte del gobierno (Dale 2007). En 1988 la Ley de Reforma Educativa (*Education Reform Act*) introdujo por primera vez en la historia del país un currículo nacional único, así como un sistema de evaluación de “altas consecuencias” que buscaba regular el nuevo mercado educativo y que ha dado lugar a la cultura de evaluación educativa que ha dominado desde entonces el panorama de la educación inglesa.

El Nuevo Partido Laborista (*New Labour*), de Tony Blair, llegó al poder en 1997 y planteó una fuerte crítica a la agenda educativa de los conservadores. El lema de Blair fue que en el país se necesitaba “educación, educación, educación”. A pesar de las críticas planteadas a las políticas de Thatcher, la investigación muestra que entre uno y otro gobierno hubo una gran continuidad, lo cual se ve claramente en el campo de la política educativa. Así, por ejemplo, en la era de Blair se profundizaron las políticas de evaluación mediante la introducción de estándares y de evaluaciones a las escuelas y otras instancias educativas (como las autoridades locales y los órganos de gobierno escolar), que se sumaron a las evaluaciones del rendimiento estudiantil. Esto ha dado lugar a lo que Lauder *et al.* (2006) describen como una “teoría estatal del aprendizaje”, puesta en marcha mediante la maquinaria de la vigilancia y la *responsabilización*, que establece para los maestros formas de evaluar, un currículum y elementos pedagógicos específicos, dando lugar a lo que la literatura académica

ha descrito como *performativity*³, así como a la desprofesionalización y a una baja autoestima entre los docentes, en un contexto caracterizado históricamente por un alto profesionalismo, autonomía y valoración social de la docencia.

Mientras que los conservadores introdujeron mecanismos de mercado como principal política para mejorar la eficiencia del gobierno de la educación, el Nuevo Partido Laborista optó por las asociaciones público-privadas y el *performance management* como principal medio de regulación del mercado educativo. Esto se hallaba en línea con la perspectiva de política de la Tercera Vía (Giddens 1998), que buscaba tender puentes y así eliminar las divisiones tradicionales entre izquierda/derecha, público/privado y Estado/sociedad civil. Un tema interesante es que si bien el partido de Blair había criticado y puesto fin a las políticas de financiamiento directo iniciadas por Thatcher — en realidad no muy exitosas, pues solo un puñado de escuelas habría optado por salirse del control de las autoridades locales—, la tendencia a la diversidad y la fragmentación en la provisión de servicios educativos continuó y se incrementó mediante la introducción de nuevas formas de administración educativa, con mayor participación del sector privado y del sector sin fines de lucro.

En el nivel de educación primaria se establecieron tres categorías de escuelas: aquellas que se encuentran bajo el control de las autoridades locales; las administradas por organizaciones voluntarias, como las organizaciones religiosas; y las pertenecientes a fundaciones, que agrupan a las escuelas que durante el gobierno anterior se habían salido

3 El término *performativity* busca dar cuenta de un patrón establecido luego de las mencionadas reformas, según el cual los docentes actúan simplemente en función de objetivos externos impuestos por el gobierno (por ejemplo, enseñar para las pruebas), sin aplicar su criterio, proceder que termina generando profesionales alienados frente a su trabajo (para conocer más sobre este fenómeno véase Ball 2003).

del control de las autoridades locales y que tienen su propio organismo de gobierno, así como una mayor capacidad de decisión).

En la educación secundaria se siguieron promoviendo políticas de mercado (diversificación, competencia y *choice*) mediante la introducción de tres nuevos tipos de escuela: las escuelas especializadas (*specialist schools*), las “academias” y los *trusts*. Las primeras, que actualmente dan cuenta de 80% de las secundarias inglesas, son enteramente financiadas con fondos del Estado y enseñan el currículo nacional completo, aunque con especial énfasis en algún área curricular. Las academias son tal vez el principal ejemplo de hibridez organizacional (público/privada) en el sistema educativo inglés. Son escuelas que dan cabida a alumnos “de toda habilidad” (es decir, no son selectivas), pero que son establecidas y administradas por *sponsors* provenientes de diversos sectores —que incluyen, entre otros, instituciones educativas de alto rendimiento, organizaciones comunitarias o de voluntarios, así como empresas— que contribuyen a la escuela con una cantidad de fondos y conocimientos sobre distintas áreas. Las primeras academias se inauguraron en el año 2000. Para el final del gobierno laborista había ya 203 operando en todo el país y hoy su número asciende a más de mil. Las academias están obligadas a cubrir solo las áreas básicas del currículum nacional (matemática, inglés y ciencia); más allá de esto son libres de innovar y tienden a especializarse en un área (arte, ciencia, administración de empresas, etcétera) que refleja la orientación y los intereses de sus promotores. El gobierno de las academias sigue el modelo de una compañía de responsabilidad limitada, que funciona bajo la garantía de un organismo de gobierno que actúa como un *trust*. Este *trust* es responsable de elegir y contratar al director de la escuela y al equipo administrativo principal.

Los resultados logrados por las academias han sido objeto de gran debate. El gobierno y las propias academias aducen que están mejorando el

rendimiento estudiantil, pero hay evidencias de que dichas mejoras se están logrando mediante la exclusión de alumnos con bajo rendimiento (que suelen ser los de menor estatus socioeconómico) (Gorard 2009). Los críticos sugieren, por esto, que las academias están generando una nueva forma de “selección”, similar a la que existía en el país en la era de las escuelas selectivas (*grammar schools*) y que va contra los objetivos de la inclusión que se han perseguido mediante las políticas de educación comprehensiva. Asimismo, las críticas plantean que, en su libertad para salirse de lo planteado en el currículum nacional, las academias a veces no ofrecen un currículo balanceado. Un ejemplo negativo de esta tendencia se vio en la controversia desatada por los alegatos acerca de que las academias pertenecientes a la Fundación Evangélica Emmanuel estaban enseñando creacionismo en vez de teorías científicas aceptadas como la teoría de la evolución.

En los últimos años del gobierno de Blair hubo cierto giro en su agenda de política educativa con la introducción de *Every Child Matters* y el *Children's Act* en el 2004, documentos que plantean la línea de política del gobierno en educación. En ellos se les da una nueva dimensión a las asociaciones, pues el énfasis se pone en la colaboración entre colegios —y entre estos y una serie de socios— en la provisión de servicios educativos, con el objetivo de mejorar los estándares de aprendizaje.

Este giro sugiere un reconocimiento de que, habiendo atomizado la administración escolar, en realidad sí es necesario establecer alguna forma de agrupamiento entre escuelas para lograr los resultados deseados, aunque en este caso se trate de una integración en red, más acorde con el modelo de gobernanza que con un modelo de integración jerárquica. Según Ranson (2008), este movimiento a favor de la colaboración y las tendencias precedentes hacia la fragmentación tienen racionalidades opuestas, y queda abierta la pregunta acerca de cuál de estas tendencias de política asumirá precedencia y si se tomará realmente una dirección distinta a la seguida en los años anteriores.

La respuesta a esta disyuntiva la ha dado claramente el actual gobierno de la Coalición liderado por David Cameron, que ha optado por continuar con la tendencia hacia la fragmentación y el mercado, especialmente a través de su política-bandera de escuelas libres (*free schools*). Estas toman el modelo de las escuelas libres suecas y los *charter schools* estadounidenses, y permiten que grupos de padres, profesores, asociaciones sin fines de lucro y empresas establezcan y administren sus propias escuelas. En principio, las escuelas libres deben dar cabida a alumnos de toda habilidad y cuentan con financiamiento público, pero se las incentiva a buscar también sus propias fuentes de financiamiento. Son pues, muy similares al —en realidad se las considera una extensión del— modelo de las academias. Aunque están libres del control de las autoridades locales, las escuelas libres se hallan sujetas a las inspecciones de la Oficina de Estándares en Educación, Servicios para la Infancia y Formación de Capacidades (OFSTED, por su nombre en inglés) y participan en las evaluaciones nacionales. Los resultados de la introducción de las escuelas libres aún están por verse, pero las críticas a ellas son similares a las planteadas al modelo de las academias. Por ejemplo, hay señales de que las primeras escuelas libres (veinticuatro hasta ahora, en su primer año de funcionamiento) han surgido en áreas de clase media, lo cual podría tomarse como un indicador temprano de que esta política podría favorecer a aquellas familias de mayor estatus socioeconómico en sus estrategias por asegurar sus ventajas de posición en el mercado educativo (Miller 2011).

Con el establecimiento de la autoadministración en las escuelas se da un surgimiento paralelo de los organismos de gobierno escolar. Estos se encuentran modelados sobre la base de las juntas de directorio inglesas, donde los directores de escuela hacen las veces de gerentes generales. Los organismos de gobierno escolar están compuestos por voluntarios de la comunidad, padres de familia, miembros del cuerpo

docente y representantes de la autoridad local, y su objetivo es proveer a la escuela de una visión estratégica, así como garantizar una adecuada rendición de cuentas. La investigación ha mostrado que en la práctica no hay mucha diversidad en los organismos de gobierno y que la labor que estos realizan se rige más por criterios de eficiencia que por un deseo de democratizar la gestión escolar (Dean *et al.* 2007). En los últimos años ha habido además un interés creciente por parte del sector empresarial en colocar a empleados de empresas en los organismos de gobierno escolar, con el objetivo de transferir conocimientos y capacidades de un sector a otro.

Evaluar el impacto de estos procesos no es un asunto sencillo y es necesario incluir consideraciones tanto prácticas como normativas. En el primer caso las consideraciones involucran preguntas acerca de la eficiencia y efectividad de las políticas, que pueden responderse a partir de una mirada a sus efectos en la administración de recursos y, en última instancia, a su capacidad para generar mejores resultados de aprendizaje. Pero dejar la evaluación de las reformas en este nivel sería insuficiente, pues se trataría de una aproximación meramente técnica, cuando es necesario incluir también consideraciones normativas acerca de cuán justas son las reformas y en qué medida mejoran los procesos de rendición de cuentas, todo lo cual nos remite a reflexionar acerca de los objetivos sociales de la educación. Finalmente, y también dentro de esa dimensión normativa, surgen preguntas importantes acerca de los procesos de producción y circulación de conocimientos en un contexto en el que estos pueden definirse en instancias particulares, menos susceptibles de escrutinio que las instancias públicas.

En relación con la dimensión práctica de estas preguntas, el caso inglés, como el de otros países embarcados en reformas similares, no ofrece respuestas definitivas (Arreman y Holm 2011; Benveniste, Carnoy y Rothstein 2003; Carnoy y McEwan 2003; Klees 2010). Los

propulsores de las nuevas academias, por ejemplo, señalan que están alcanzando mejores resultados de aprendizaje que las escuelas públicas, pero la validez de estas aseveraciones es cuestionable. Hay evidencias, por ejemplo, de que la mejora en los aprendizajes se ha logrado a partir del establecimiento de procesos de selección que funcionan en detrimento de los estudiantes más pobres (Gorard 2009). Hay evidencias similares para el caso de las escuelas libres suecas y para los *charter schools* estadounidenses (Arreman y Holm 2011). Cabe señalar, además, que las evaluaciones que asumen la educación como un proceso de insumos y resultados son extremadamente limitadas, pues tienden a dejar de lado dimensiones más complejas de los procesos de aprendizaje: variables extraescolares como la condición socioeconómica de las familias, por ejemplo, dato que, según la investigación, sigue siendo el mejor predictor de los resultados de aprendizaje (Klees 2010). La evidencia acerca de los procesos de selección también plantea preguntas acerca de cuán justo es el sistema educativo inglés y en qué medida está produciendo o profundizando algunas de las actuales formas de segregación social que existen en una sociedad ya bastante dividida.

Los cambios que están ocurriendo en el gobierno de la educación se tienen que considerar como parte de un cambio mayor en el discurso educativo: la educación aparece cada vez más desconectada de su rol público tradicional, según el cual su objetivo, además de generar una fuerza de trabajo capacitada, era generar ciudadanía y cohesión social mediante la extensión de un modelo meritocrático de desarrollo personal. Actualmente la educación es cada vez más un bien privado que se busca y se compra en un mercado que ofrece muchas opciones y oportunidades, pero en el cual ciertos grupos están bastante mejor equipados para asegurar su ventaja posicional (Brown 2000).

La hibridación del gobierno de la educación en Inglaterra parece estar produciendo una fragmentación y una despolitización de la

educación, no solo en tanto que un sistema administrado de forma privada es menos susceptible de ser objeto de luchas políticas (por el acceso, la inclusión y los modelos de ciudadanía que promueve), sino también porque es más difícil que un sistema así busque promover objetivos sociales como la ciudadanía (Robertson 2002, 2009).

Una última inquietud, relacionada con lo anterior, es la medida en que este nuevo sistema está permitiendo que intereses privados influyan en la definición del conocimiento que se transmite a través del sistema educativo, un movimiento que denotaría un alejamiento de estándares aceptados y el surgimiento de un sistema más fragmentado de producción y difusión de conocimientos.

3. EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ

En el Perú, aunque con importantes diferencias y con un recorrido bastante más discontinuo, los cambios en el gobierno de la educación que han tenido lugar en las últimas dos décadas poseen algunas orientaciones generales bastante similares a las observadas para el caso inglés: una mayor presencia del sector privado y del mercado, el surgimiento de una agenda de estándares y evaluaciones, etcétera. Es posible identificar dos grandes momentos de estas reformas. El primero, en la década de 1990, que siguió a grandes rasgos la orientación de las reformas observadas para el caso de Inglaterra durante los años de Thatcher, es decir, una creciente conversión al mercado y cierta devolución de capacidades a las escuelas. El segundo momento, a partir de la primera década del milenio actual, se orienta más al desarrollo de reformas de “buen gobierno” (es decir, de democratización y otorgamiento de voz a la ciudadanía, de participación y rendición de cuentas).

En los años noventa del siglo pasado el gobierno de la educación estuvo marcado por los ajustes estructurales en los que el país se embarcó tras una década caracterizada por la crisis del Estado, en un contexto de creciente violencia interna, hiperinflación e ineficacia de las instituciones de gobierno. En el sector educación, los cambios propuestos por el gobierno en distintas etapas buscaron “acercar al sector educativo a la lógica del mercado, utilizando el financiamiento y la competencia por recursos como una palanca para la mejora de la calidad y la cobertura” (Mc Lauchlan de Arregui 1994). Esto llevó

a algunos intentos iniciales de crear un mercado educativo a través de la promulgación de un decreto legislativo (DL 699) que promovía la transferencia de la administración y conducción de los centros educativos estatales a entidades promotoras. Tal política enfrentó un fuerte rechazo por parte del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación y otros grupos organizados de la sociedad civil, incluida la Iglesia católica, que veían en ella una amenaza a la gratuidad de la enseñanza, y fue finalmente abandonada.

Lo que siguió fue un proceso de cambios más indirectos, tal vez menos susceptibles de generar un rechazo organizado, aunque no por ello de menor alcance y que en muchos casos “no hacían sino ratificar los [planteamientos] del discutido y derogado Decreto Legislativo 699” (Mc Lauchlan de Arregui 1994). En cuando a la transferencia de capacidades a las escuelas, se dieron políticas que facilitaban la autoadministración, como el DL 26011, referido a la “Participación Comunal en la Gestión y Administración Educativas”; el DL 26012, referido al “Financiamiento Educativo” y el DL 26013, “Ley de Mejoramiento de la Calidad y Ampliación de la Cobertura de la Educación Peruana”. Cabe señalar que durante la década de 1990 muchos de estos decretos no llegaron a reglamentarse totalmente, por lo que la transferencia de capacidades a las escuelas se dio solo parcialmente (Cuglievan y Rojas 2008).

En esa misma década el Ministerio de Educación también puso en marcha una política de evaluaciones nacionales, aunque no acompañadas por el establecimiento de estándares. Los resultados de las evaluaciones se hicieron públicos solo cuando asumió el siguiente gobierno, pues reflejaban el estado lamentable de la educación pública peruana y se los consideraba políticamente difíciles de manejar (Ravela 2003).

Una de las políticas que más han influenciado en el panorama actual de la educación es el DL 882 de “Promoción de la Inversión

en Educación”, mediante el cual se liberalizó el sector, abriéndolo a la inversión privada con fines de lucro. Es a partir de este decreto que se da un surgimiento muy desregulado de la oferta de servicios de educación privada en todos los niveles educativos. Ya en el año 1994 McLauchlan de Arregui comentaba con preocupación el movimiento del sector educación hacia el mercado: “existe un temor razonable de que, dadas las condiciones actuales de la economía y de las instituciones sociales, se podría estar ‘liberando’ la educación a las fuerzas de un mercado inexistente y sin los requisitos mínimos para que entre en funcionamiento” (Mc Lauchlan de Arregui 1994).

La transición al nuevo milenio llegó con la evidencia creciente de corrupción en el gobierno de Alberto Fujimori, quien tras cerrar y reorganizar el Congreso en 1992 se había vuelto crecientemente autoritario. Las elecciones del año 2000 estuvieron marcadas por la corrupción, en especial tras la puesta en marcha de la campaña para una tercera e inconstitucional reelección de Fujimori. Cuando los videos del asesor Vladimiro Montesinos en indudables actos corruptos llegaron a la prensa, Fujimori huyó del país y renunció luego a la presidencia vía fax. En años posteriores fue extraditado, juzgado y condenado por su participación en actos de corrupción y por delitos de lesa humanidad. En este contexto se enmarcan muchas reformas que perfilan el panorama actual del gobierno de la educación.

La transición a la democracia en el 2001 estuvo marcada por un discurso que enfatizaba el “buen gobierno”, en concordancia con el auge de la agenda del “buen gobierno” en el mundo, promovida por agencias internacionales como el Banco Mundial y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Grindle 2004, 2007). El gobierno de transición tenía el cometido de establecer un regreso ordenado a la democracia. Organizó consultas nacionales sobre la educación y otras áreas de política, lo que dio lugar a la

creación del Acuerdo Nacional, un foro permanente de debate sobre las políticas de Estado. La consulta nacional sirvió de base para la elaboración de la nueva Ley General de Educación (2003) y dio paso a la conformación del Consejo Nacional de Educación, un organismo independiente y autónomo encargado de diseñar y monitorear políticas educativas de largo plazo, así como de garantizar la representación de la sociedad civil en el sector (Aragon y Vegas 2009). La nueva Ley de Educación está inspirada por el regreso a la democracia y enfatiza por ello la participación de todos los actores —y en todos los niveles del sistema educativo— como principal forma de mejorar el gobierno del sector. Sus objetivos principales son justamente mejorar la calidad de la educación y democratizar los procesos de toma de decisiones.

En línea con el proceso general de descentralización puesto en marcha durante el gobierno de Alejandro Toledo, la Ley General de Educación establece el marco normativo para el proceso de descentralización educativa. Este proceso busca cambiar una historia caracterizada por el extremo centralismo del gobierno. Del año 2001 al 2009 hay un proceso progresivo de transferencia de capacidades desde el Ministerio de Educación hacia las administraciones regionales. A esto se suma la puesta en marcha de una serie de iniciativas como la creación de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE), encargados de desarrollar los Planes Regionales de Educación, que deben guiar las políticas educativas en cada región. En lo formal, la Ley General de Educación está marcada por la creación de este tipo de consejos participativos a todo nivel (Cuglievan y Rojas 2008).

En los últimos años han surgido diversos problemas en relación con estos procesos; el más importante tal vez sea el cambio de rumbo propuesto por el gobierno de Alan García tras decretar que el gobierno de la educación sería municipalizado (Consejo Nacional de Educación 2010; Muñoz 2009, 2009). Este giro se decidió a pesar

de los cuestionamientos que señalaban su falta de coherencia con el proceso de descentralización ya en marcha, las pocas consideraciones técnicas y políticas involucradas en el cambio de rumbo, y las evidentes limitaciones para mejorar la calidad y equidad de la educación mediante este tipo de políticas. El cambio contradecía lo planteado en la Ley General de Educación y generaba una duplicidad de funciones en varios niveles, además de problemas para definir las funciones de las instancias descentralizadas (Consejo Nacional de Educación 2010). En julio del 2011 el nuevo gobierno de Ollanta Humala anunció el fin de la política de municipalización y señaló que se volverían a seguir los lineamientos establecidos en la Ley General y en el Proyecto Educativo Nacional elaborado por el Consejo Nacional de Educación.

La indefinición y las discontinuidades a nivel formal, las profundas debilidades institucionales y las capacidades limitadas de muchas de las autoridades locales han hecho que estas reformas tengan, en la práctica, un carácter tan solo parcial. A estos problemas se suma además la tendencia histórica al clientelaje, la corrupción y el uso patrimonialista de los recursos públicos, que plantea serias limitaciones a la institucionalización de las reformas y genera lo que Balarín (2006) ha escrito como una discontinuidad radical en políticas educativas.

Se pueden encontrar problemas similares en otras áreas de política, como la participación de los padres de familia en las escuelas. Allí se han creado instancias que buscan democratizar y generar transparencia en la toma de decisiones, pero prevalecen serios obstáculos al desarrollo de estos procesos. Entre estos se cuenta el bajo nivel educativo de los padres de familia y la poca comprensión de cómo su participación podría influir positivamente en el rendimiento de sus hijos, así como la existencia de desigualdades que surgen de las distintas capacidades de los grupos de padres para influir en la educación de sus hijos, donde aquellos padres con más recursos (económicos, culturales y sociales) muestran mayor

capacidad para hacer uso de las oportunidades existentes. La evidencia sugiere además que, en términos de la contribución de los padres de familia, el apoyo en casa tiende a ser más efectivo para mejorar los aprendizajes que la participación en las decisiones escolares (Balarin y Cueto 2007).

Como producto de algunas de estas medidas, a partir de la década de 1990 hay un crecimiento importante de la oferta de educación privada en el país, en particular desde la promulgación del ya mencionado DL 882. A partir de ese momento el crecimiento de la oferta ha sido continuo, al punto que 43% de la matrícula en educación básica regular en la ciudad de Lima estaba en colegios privados en el año 2010 (ESCALE, Ministerio de Educación del Perú) y hay evidencias de que este fenómeno se ha extendido ya a otras provincias. En Arequipa, Lambayeque, Ica, Tacna y La Libertad la matrícula privada en educación básica regular para el 2009 fluctuó entre 22,5% y 36% (ESCALE, Ministerio de Educación del Perú; *Semana Económica* 2010). Este crecimiento de la oferta ha venido de la mano de un creciente sentido común entre la ciudadanía acerca de que lo *privado es mejor*, algo que se evidencia tanto entre poblaciones marginales (Balarin 2011) como en sectores medios emergentes (en el distrito limeño de San Martín de Porres, por ejemplo, la matrícula privada alcanza el 52% según ESCALE, Ministerio de Educación). Muchas familias, no solo las de estratos socioeconómicos altos tradicionalmente asociadas a este sector, optan por adquirir servicios de educación privada para sus hijos. Como se observa en las opiniones recogidas en las Encuestas Nacionales de Educación, en el 2007 79% de la población consideraba que la educación privada es mejor que la pública (porcentaje mayor incluso que el ya alto 76% de la población que así lo señalaba en el 2005) (Montero 2008).

Este crecimiento de la educación privada ha ocurrido de forma muy desregulada, lo que ha generado una oferta de calidad sumamente desigual

—y con frecuencia cuestionable— que, años más tarde, nos recuerda los temores expresados por McLauchlan de Arregui (1994) con respecto a los riesgos de liberar la educación a un mercado inexistente y en una sociedad con profundas desigualdades. Tanto en el nivel terciario como en el básico, el Perú parece seguir en la línea de otros países de la región donde ha habido una proliferación de instituciones educativas de mala calidad (GUNI 2007). Esto ha sido así por la falta de mecanismos de acreditación y supervisión que regulen la operación de los proveedores de servicios educativos, así como por la falta de información y criterios con los que las familias cuentan para tomar decisiones sobre la educación de sus hijos. En este sentido, el Perú está en las antípodas de Inglaterra, donde la agenda de los estándares educativos y las estadísticas ha tenido desde el inicio un papel fundamental en el gobierno de la educación. Se trata tal vez de la diferencia de liberar el mercado de la educación en un contexto altamente institucionalizado (el inglés), donde el mercado opera con reglas claras, aunque no siempre generando las consecuencias deseadas.

A partir del 2009, con la creación del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace), se han puesto en marcha iniciativas de acreditación, evaluación y formulación de estándares para las instituciones de educación básica, así como para las instituciones de formación docente no universitaria, que buscan revertir este proceso. Se trata de un largo camino aún por recorrer, con mucho por deshacer, pero estas medidas son positivas en tanto generarán un mercado educativo mejor regulado.

Estas contradicciones no son nuevas en los intentos de reforma del sector. Como se mencionó, el gobierno de la educación se ha caracterizado por una discontinuidad radical en las políticas, y por tendencias sumamente enraizadas hacia el establecimiento de relaciones clientelares, patrimonialistas y con frecuencia corruptas, que llevan a las reformas en direcciones poco deseables.

Una agenda educativa globalmente estructurada —que las organizaciones internacionales ayudan a difundir— lleva a que, a nivel formal, las políticas de gobierno de la educación del Perú e Inglaterra tengan trayectorias y patrones similares: devolución de capacidades, autogestión escolar, participación local, mayor participación del sector privado en la educación. Sin embargo, no se pueden evaluar las consecuencias de estos procesos en los mismos términos, pues en cada contexto las reformas han sido apropiadas de diversas formas.

En el caso peruano las políticas no solo han tenido un desarrollo bastante más discontinuo, y por ello incompleto, sino que se han dado en un contexto con características muy distintas, que brindan otro tipo de justificación a las reformas. Hemos resaltado ya la crisis de fines de los años ochenta, que planteaba la necesidad de una reforma general del Estado, en una línea que lo volviera más eficiente. La introducción de evaluaciones nacionales y estándares educativos, por ejemplo, se da en un contexto en el cual la calidad de la educación ha decaído sustancialmente y la docencia pública no solo está desprestigiada sino que atrae a profesionales con una formación muy deficiente. Algo muy distinto al contexto de alta profesionalización y prestigio de la carrera docente en Inglaterra. Así también, el proceso de descentralización, que en Inglaterra se puede leer como un intento de fragmentar los poderes locales, en el Perú se tiene que leer desde la larga historia del centralismo en la toma de decisiones, y es por lo tanto una medida largamente bienvenida por muchos sectores.

Habiendo marcado estas diferencias, queda claro que los cambios en el gobierno de la educación en el Perú, como en Inglaterra, están modificando notablemente el panorama educativo. En el caso peruano encontramos una creciente división entre la educación pública y la privada, que subraya y profundiza las desigualdades sociales existentes. Tanto así, que han habido denuncias que señalan que se está creando

un *apartheid* educativo en detrimento de los usuarios de servicios públicos de educación (Consejo Nacional de Educación 2005). Se observa también un gran crecimiento de la industria de servicios de educación privada, altamente desregulada y que no rinde cuentas de la calidad de los servicios que ofrece. Esto contribuye a una creciente fragmentación de los servicios educativos, profundizada en el contexto de la descentralización —por más necesario que haya sido este proceso— y que ha llevado a una despolitización de la educación, en el sentido de que esta ha dejado de ser un bien público socialmente deseable y capaz de movilizar demandas ciudadanas articuladas por un mejor servicio. Como consecuencia, la educación se asume cada vez más como un bien privado, que se compra y se vende en el mercado, y que es administrado a partir de criterios técnicos, no como un bien público ni como un servicio mediante el cual se busca alcanzar objetivos sociales como la inclusión, la cohesión social y la ciudadanía.

El caso peruano ilustra, además, el grado en que la matriz de bienestar existente —que aquí incluye un Estado débilmente institucionalizado, donde las políticas no suelen tener un carácter vinculante y las capacidades de gobierno son limitadas— influye en la forma como políticas similares a las encontradas en el caso inglés han sido apropiadas de formas particulares, con frecuencia limitadas y con consecuencias muchas veces indeseadas.

4. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS CAMBIOS EN EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN

Hemos mencionado ya las importantes diferencias entre Inglaterra y el Perú. Encontramos, sin embargo, una gran convergencia en las tendencias observadas en el gobierno de la educación, particularmente en las últimas décadas. Esta convergencia no se traduce necesariamente en la existencia de las mismas políticas, sino en la orientación general de las políticas en uno y otro contexto, lo que puede explicarse como parte de un proceso mayor de cambios en la economía política global.

Según Robertson (2009), lo que ha tenido lugar en la educación durante las últimas décadas es una nueva división de las funciones y escalas del trabajo educativo, tanto a nivel vertical como horizontal, mediante procesos de globalización, regionalización, descentralización, desregulación y *outsourcing* hacia el sector privado de diversos aspectos de la provisión, el financiamiento, la regulación y la propiedad de los servicios de educación. Todos estos son aspectos de la educación que tradicionalmente estuvieron en manos del Estado, y que ahora están abiertos a la influencia, el control y la competencia de actores privados, organizaciones supra- y subnacionales, etcétera (Ball y Youdell 2008, Ball 2007). De este modo, en el campo de la educación (como en varias otras áreas de la política social) las fronteras tradicionales entre lo público y lo privado se han difuminado, lo cual ha tenido consecuencias positivas y negativas —en el ámbito normativo y en términos reales— para la vida y el bienestar de las personas.

Los cambios específicos acarreados por esta redefinición de escalas y funciones en el gobierno de la educación se han dado en cuatro líneas principales:

- Cambios a nivel supranacional, que incluyen un papel creciente de organizaciones internacionales y regionales, tales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Unesco, la Comisión Europea, la Organización Mundial del Comercio (OCM), así como de tratados internacionales como el Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS), el Tratado de Lisboa, etcétera.
- Redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, mediante la apertura de todas las actividades educativas a la participación del sector privado, a través de la liberalización de la inversión en educación o del establecimiento de asociaciones público/privadas u otras formas de colaboración.
- Procesos de descentralización y “devolución” de capacidades para la toma de decisiones, así como para la administración y el control de fondos a niveles o actores locales.
- Procesos de democratización y otorgamiento de voz, mediante la apertura de las fronteras de la escuela a la participación de los padres de familia y comunidades con el propósito de generar transparencia y una mejor rendición de cuentas.

Hay variaciones importantes en el grado en que estos cambios han tenido lugar en distintos contextos, y algunos elementos adquieren especial prominencia en determinados lugares. El caso de Inglaterra, como vimos, se caracteriza por procesos de devolución de capacidades y el surgimiento de asociaciones público-privadas en el contexto de un sistema marcado por políticas de mercado, como son el *choice* y una creciente diversidad en la oferta, así como por estrictas políticas de regulación (estándares y evaluaciones). El caso peruano, en cambio, y

como muchos otros países en vías de desarrollo, ha estado marcado, sobre todo en la última década, por la agenda internacional del “buen gobierno” (Grindle 2004, 2007), con predominio de las políticas de “voz” y democratización, y una presencia importante de agencias de cooperación internacional, pero en un contexto que en la década anterior se abrió al mercado de una forma bastante desregulada.

A pesar de estas variaciones, el paso del “gobierno” a la “gobernanza” es un fenómeno global que está reconfigurando el equilibrio de poder entre distintos actores, viejos y nuevos, de formas que aún deben ser analizadas (Pierre y Peters 2000). Hay quienes plantean que estos cambios están mejorando la provisión de servicios y generando eficiencia. Otros, por el contrario, plantean que la fragmentación de servicios y responsabilidades genera desigualdad, y que se está despolitizando el campo educativo además de quitándole su estatus de bien público (Robertson 2009), generando un debilitamiento no solo de la función que la educación cumple en la formación ciudadana, sino también de su rol legitimador del Estado (Robertson, Bonal y Dale 2002).

Como señalamos al inicio, para tales autores estos cambios en el gobierno de la educación no son parte de un simple cambio cultural, sino que se explican a partir de cambios en la naturaleza de la economía política internacional, y en especial en la economía política del capitalismo, entendida como la fuerza motora del proceso de globalización. En esta lectura de los cambios, Dale (2007), Robertson (2009) y otros toman como punto de partida las ideas de Jessop (1999), quien plantea que en las últimas décadas hemos sido testigos de un cambio de régimen global que ha tenido un impacto fundamental en los sistemas de gobierno y cuyos efectos se observan en los cambios en el gobierno de la educación.

La noción de *régimen* involucra una dimensión normativa, una forma de entender cómo se logra el bienestar humano —si es

mediante la acción del Estado, del mercado, de las comunidades o de los individuos (o diversas combinaciones de estos)—, que da lugar a determinadas instituciones y regulaciones, así como a una matriz en la cual la responsabilidad de la provisión del bienestar está puesta, en distinta medida, en las manos de dichos agentes. Las variaciones de las formas de gobierno siguen los patrones establecidos por los regímenes imperantes.

En la literatura sobre los regímenes de bienestar encontramos una distinción importante entre quienes se concentran en las orientaciones políticas e ideológicas amplias de los regímenes (Jessop 1999) —a menudo con énfasis en los cambios que están teniendo lugar a nivel global— y quienes hablan de los regímenes en términos de historias y configuraciones institucionales particulares, y de las combinaciones de bienestar específicas que existen en determinados países o regiones (Wood y Gough 2006).

Hablando desde la perspectiva más amplia, Jessop (1999) plantea que en las últimas décadas las democracias occidentales han experimentado un cambio de régimen global. Este cambio consiste en el paso de un régimen de corte keynesiano —con fronteras nacionales delimitadas, orientado a la creación y el manejo de la demanda interna, y con políticas de bienestar que buscaban limitar los efectos de la “comodificación” de la fuerza laboral— a un régimen más bien posnacional, que Jessop describe como schumpeteriano. En este último, el bienestar depende del empleo y la empleabilidad, y el énfasis está puesto en el emprendimiento, la innovación y la competitividad en mercados internacionales y abiertos. El cambio se ha producido en el discurso y en la práctica, mediante cambios en las formas de gobierno.

El modelo keynesiano de bienestar se basaba en un reconocimiento de que el sistema de producción capitalista es intrínsecamente generador de desigualdades que se deben resolver para que el sistema se pueda

reproducir y para evitar su propensión a las crisis (Polanyi 1957). El régimen a que dio lugar se caracterizaba por sus políticas económicas de control de la demanda. Igualmente, por políticas sociales de bienestar que buscaban incrementar la demanda y así reproducir las condiciones sociales del empleo. Este régimen tenía como correlato un modelo de ciudadanía basado en identidades homogéneas y en la idea del jefe (hombre) del hogar como principal proveedor. En términos organizacionales, se trata de un régimen que sigue el modelo fordista de organización, con sus estructuras centralizadas, jerárquicas y de gran escala. Según Jessop, el modelo keynesiano “empezó a fallar como modo de gobierno cuando su coherencia institucional se volvió incompatible con los objetos a los cuales debía gobernar, con las prácticas utilizadas para gobernarlos, y con las identidades e intereses de los agentes activos y/o sujetos ‘pasivos del régimen’” (Jessop 1999: 352).

El énfasis keynesiano en el manejo de la demanda en el contexto de economías nacionales cerradas se vio debilitado por los procesos de internacionalización económica, que hicieron que muchas de las políticas de bienestar social empezaran a verse como inhibidores de la competitividad. Pero el debilitamiento vino también de eventos como la crisis del petróleo a inicios de la década de 1970, que creó la oportunidad y la justificación para muchos cambios que llevaron al debilitamiento del Estado de bienestar (Castles 2004). Asimismo, los modos de coordinación predominantes que habían surgido en el contexto de las economías fordistas de la posguerra se empezaron a mostrar limitados para administrar economías y sociedades cada vez más complejas, lo que dio lugar a una creciente preferencia por las “redes y asociaciones como modos de coordinación” (Jessop 1999: 354).

A la par de estos procesos, una cantidad de movimientos sociales empezaron a demandar una mayor democratización y capacidad de

respuesta a demandas locales, así como capacidad para la rendición de cuentas y para dar cabida a identidades heterogéneas que ponían en cuestión las ideas más rígidas del régimen keynesiano sobre la ciudadanía nacional y las estructuras jerárquico-burocráticas de gobierno: “Sea que uno suscriba o no estas críticas, el supuesto colapso del régimen keynesiano como modo de gobernar la economía y la sociedad es lo que dio lugar a la búsqueda de nuevas formas de gobierno” (Jessop 1999: 352).

Junto con las demandas concretas que dieron lugar al cambio de régimen, es importante resaltar que la necesidad del cambio tenía también un fuerte componente ideológico-normativo. La ideología neoliberal hoy hegemónica proveyó una lectura del Estado de bienestar keynesiano en la que este aparecía como un conjunto de instituciones ineficientes orientadas a producir el tipo de estancamiento e inflación que puso en jaque a las economías del mundo entero a comienzos de la década de 1970. Desde esta perspectiva, las políticas sociales universales no se ven como formas de generar inclusión, sino como disuasores costosos del tipo de conducta emprendedora capaz de fomentar la productividad y asegurar la competitividad internacional (Jessop 2002).

Según Jessop, la crisis del régimen keynesiano ha dado lugar a este nuevo régimen, que él caracteriza como schumpeteriano “en la medida en que promueve la flexibilidad y la innovación permanente en economías relativamente abiertas a través de intervenciones en la oferta, y busca fortalecer, en la medida de lo posible, su competitividad sistémica y/o estructural” (Jessop 1999: 355).

Uno de los elementos centrales de este cambio de régimen es la redefinición de las formas de gobierno (del *governance*), que se entiende ahora como “el modo de coordinación de relaciones sociales interdependientes” entre Estado, mercados, comunidades y hogares:

“Las prácticas de gobierno (mediadas por instituciones) buscan delimitar, unificar, estabilizar y reproducir a sus objetos de gobierno como precondition y efecto del proceso de gobernarlos” (Jessop 1999: 351). Mientras que el gobierno es un fenómeno de larga data, las modificaciones que ha experimentado como parte del cambio global planteado por Jessop se pueden describir como un paso del “gobierno” a la “gobernanza”, que denota justamente el paso de formas de gobierno centralizadas y jerárquicas (fordistas) a otras de corte más horizontal y en red (Pierre y Peters 2000). Si bien estos cambios han redefinido el rol del Estado a partir del surgimiento de nuevos espacios abiertos a actores supra- y subnacionales, el Estado juega aún un papel coordinador fundamental (Dale 2007, Jessop 2007).

En el contexto de estos cambios, políticas sociales como las de educación han cambiado sustancialmente, en tanto que ahora se “subordinan a las demandas de flexibilidad y competitividad estructural o sistémica del mercado de trabajo” (Jessop 1999: 355). Se establece una forma distinta de entender qué instituciones son responsables del bienestar humano y mediante qué procesos; el énfasis se pone en el esfuerzo individual en contextos de mercado. En otras palabras, se depende más de la capacidad individual para incorporarse al mercado laboral, mientras que el rol de Estado es asegurar que exista una provisión adecuada de servicios de formación de capacidades. Esto ha dado lugar a una nueva ortodoxia con respecto a las formas y funciones de la acción estatal, así como a reformas específicas (disciplina fiscal, desregulación, etcétera) y a la constitucionalización del rol subsidiario del Estado, que se ha convertido en un “coordinador de los modos existentes de coordinación” (Dale 2007, Gill 2003, Jayasuriya 2001).

Un elemento central de este proceso ha sido el predominio del “New Public Management” (NPM), que “surgió como el modo clave de implementar la agenda neoliberal en el área de gobierno” (Dale

2007: 32) y consiste en “una teoría altamente coherente y desarrollada del cambio administrativo basada en la importación de prácticas modernas de la administración de empresas y teorías influenciadas por el *public-choice* hacia el sector público, en particular ideas acerca de la desagregación, la competencia, los sistemas de incentivos” (Dunleavy *et al.* 2006: 470)⁴. Todos, procesos que observamos en el caso de Inglaterra y que han marcado también muchos desarrollos que vimos para el caso peruano.

Lo que plantea Jessop con respecto al cambio de régimen global tiene como punto de partida lo ocurrido en las democracias occidentales luego de la Segunda Guerra Mundial. Durante la segunda mitad del siglo XX la mayoría de democracias occidentales funcionaba bajo el modelo Estado-nacional keynesiano, y había una tendencia a generar bienestar mediante procesos de “decomodificación” a partir de políticas de Estado, para proteger a los individuos de una dependencia total del mercado laboral. Así, las políticas sociales buscaban reproducir las condiciones del empleo, estimulando un sentimiento nacional entre la ciudadanía y niveles de cohesión social que permitieran garantizar los procesos de acumulación de capital (aquí la educación jugaba un importante rol legitimador y constructor de ciudadanía). Las variaciones en los modos de lograr este objetivo llevaron a Esping-Andersen (1990) a plantear su famosa caracterización de los “tres mundos del capitalismo de bienestar” —el liberal, el conservador y el socialdemocrático—, según la naturaleza universalista o residual de sus políticas. El cambio de régimen global al que Jessop hace referencia involucra sobre todo a

4 A propósito de estos modos predominantes en la administración pública vale la pena ver el artículo de Osborne (2006), quien en conversación con un influyente artículo de Hood (1991), que establece el predominio del NPM, plantea que en los últimos diez años hemos sido testigos del debilitamiento del NPM y del surgimiento de un nuevo modelo al que describe como “New Public Governance”, tal vez más adecuado para describir los cambios más recientes observados tanto en Inglaterra como en el Perú.

los países de los que hablaba Esping-Andersen (más o menos los países que hoy conforman la OCDE), los que desde comienzos de la década de 1980 han experimentado un retroceso del Estado de bienestar y se han desplazado hacia un régimen de *workfare* como el que Jessop describe: el acceso a las políticas de bienestar depende del empleo y/o empleabilidad de las personas, y prevalece una tendencia a dotar a las políticas sociales de un carácter residual.

En América Latina hay una historia muy diferente. Varios de los presupuestos centrales de la teoría de los regímenes de bienestar, como aquellos acerca de la naturaleza del Estado, su legitimidad y capacidad institucional, no se sostienen. La distancia entre las políticas y lo que ocurre en la realidad es con frecuencia mayor (Mouzelis 2000), y las políticas son proclives a discontinuidades mucho más radicales que las que se observan en los países más desarrollados (Balarin 2006). De este modo, si bien puede haber similitudes en los cambios observados en las políticas de gobernanza del Perú y las de Inglaterra, las realidades concretas de la implementación de dichas políticas y los cambios (previstos e imprevistos) que ellas han acarreado son muy distintas. Lo importante aquí es notar que, más que una traducción exacta de los regímenes a las realidades de cada país, los regímenes sugieren una orientación general desde la cual se concibe el bienestar y a partir de qué relaciones entre Estados, mercado y sociedad se logra.

Aun así, es posible detectar en la región algunos elementos del primer régimen descrito por Jessop. Por ejemplo, las políticas de sustitución de importaciones durante la era del “desarrollismo” se podrían describir como keynesianas (Filgueira 2005). Durante ese periodo había, en algunos países más que en otros, procesos de formación de clases medias urbanas que planteaban al Estado demandas de inclusión que llevaron al desarrollo de políticas sociales (salud, educación, etcétera) de un modo que, más allá de las políticas mismas, tenía una orientación

similar a la observada en las democracias occidentales. Esto, como señala Filgueira, tendió a generar modos de desarrollo dual, pues esas políticas de inclusión no solían abarcar a las poblaciones rurales que, como en el caso peruano, constituían la gran mayoría de la población. Hoy se puede argumentar que la convergencia a nivel de los regímenes de bienestar imperantes es mucho mayor a causa del proceso de globalización. Esto implica que si bien las similitudes en la era del régimen keynesiano eran más difíciles de establecer (por ejemplo, para los casos de Inglaterra y el Perú), a partir de los años ochenta del siglo pasado, y como hemos observado en los dos casos discutidos, estas similitudes son mucho mayores.

Wood y Gough (2006) plantean que la teoría de los regímenes de bienestar requiere elaboraciones importantes cuando se la utiliza para dar cuenta de países menos desarrollados. Esto es necesario para explicar las distintas formas en que los mismos patrones de política global inciden en distintos contextos. Los autores analizan las características institucionales generales que dan cuenta de esas diferencias. En particular, su mirada se concentra en el grado tan solo parcial de comodificación que se observa en los países en desarrollo, y en el consecuente predominio de la informalidad. En el mundo desarrollado las políticas sociales asumen un grado extendido de comodificación y la existencia de mercados laborales universales que sirven de base para el sostenimiento de las personas; el objetivo de las políticas sociales es, entonces, la provisión de mayor seguridad a través de procesos de decomodificación.

Pero este tipo de políticas no sería efectivo, o lo sería tan solo parcialmente, en contextos donde prima la informalidad. El surgimiento de instituciones públicas en los países en desarrollo, muchos de los cuales tienen un legado colonial, posee una historia muy distinta a aquella observada en los países capitalistas de occidente. En la mayoría

de casos las instituciones formales coexisten con una serie de arreglos de corte informal y con un papel más importante de las familias y comunidades en la provisión de bienestar; las cuales están mucho más expuestas al clientelismo y otras formas de explotación. Wood y Gough (2006) plantean, por lo tanto, que en los países en desarrollo se necesita poner en práctica estrategias de desclientelización antes que —o de forma paralela a— estrategias de decomodificación, formalizar para poder aplicar políticas sociales que generen mayor bienestar. La desclientelización generaría mayor fuerza y homogeneidad en las instituciones responsables de coordinar y garantizar la seguridad y el bienestar de la ciudadanía.

5. CONCLUSIONES

Volviendo a los casos discutidos se podría plantear que en el caso inglés las reformas al gobierno de la educación establecidas en las últimas décadas han seguido un patrón mucho más claro, en buena medida gracias a la existencia de un espacio densamente institucionalizado que fue el objeto de las reformas. En cierto sentido, es más fácil desarticular un sistema que se encuentra altamente articulado. En el caso peruano, calificar las reformas del mismo modo es un proceso algo más equívoco, pues han estado llenas de contradicciones y discontinuidades, y se han producido en un contexto con características muy distintas. Pero es justamente el predominio de la informalidad de la que hablan Wood y Gough lo que tal vez ha generado la mayor consecuencia negativa de las reformas: el crecimiento desregulado de los servicios de educación privada (colegios, universidades e institutos que con frecuencia proveen una educación de mala calidad, un sistema de provisión de materiales educativos abierto a la corrupción y el abuso, etcétera). Esto ha instalado una corriente que ha seguido funcionando a la par de la más reciente ola de cambios que busca democratizar el gobierno del sistema educativo.

Lo interesante es notar que, como en Inglaterra, se ha producido una fragmentación de los servicios de educación y una tendencia en la cual los ciudadanos ya no buscan la inclusión mediante demandas de universalización de los servicios educativos, sino que lo hacen de forma individual, buscando, cuando pueden, migrar hacia el sector privado.

El Estado, entonces, no menos presente pero sí fragmentado, deja de ser el correlato de las demandas de inclusión; y la educación, como señalara Robertson, deja de ser ese espacio políticamente relevante de lucha por la inclusión y la ciudadanía. En ambos casos, el inglés y el peruano, lo que tenemos es una creciente comodificación de los servicios educativos.

Las nuevas formas del gobierno de la educación han dado lugar a lo que Dale y Robertson (2009: 119) describen como un nuevo contrato social, muy distinto al contrato social que emergió en el mundo en los años de la posguerra y que dio lugar al régimen de bienestar keynesiano, que otorgaba preeminencia a los procesos de decomodificación, y donde la universalidad de la educación pública se hacía necesaria frente a una lógica de mercado que, se asumía, tiende a limitar las posibilidades de un desarrollo humano igualitario.

Si bien este objetivo no se alcanzó en su totalidad, y menos aún en países como el Perú, donde ha predominado un modelo de desarrollo fundamentalmente excluyente, estas ideas orientaban el desarrollo de los sistemas educativos. Hoy, sin embargo, el contrato social entre el Estado y los ciudadanos ha cambiado a tal punto que se considera que el bienestar está casi exclusivamente en manos de los individuos, quienes tienen que desarrollar las actitudes y capacidades (emprendimiento, creatividad) que les permitirán tener éxito en un sistema complejo, que les ofrece una gran cantidad de opciones pero en el cual tanto la competencia como los resultados de esta son muy desiguales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, J. y M. Vegas. (2009). Governance evidence in Peru: production and use in the education sector, en *Discussion Papers*. Oslo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Arreman, I. y A. Holm. (2011). Privatisation of public education? The emergence of independent upper secondary schools in *Sweden*. *Journal of Education Policy* 26 (2): 225-243.
- Balarin, M. (2006). Radical discontinuity: a study of the role of education in the Peruvian state and of the institutions and cultures of policy making in education. Tesis de doctorado, University of Bath, Bath.
- , (2011). Global citizenship and marginalisation: contributions towards a political economy of global citizenship. *Globalisation, Societies and Education* 9 (3-4): 355-366.
- Balarin, M. y S. Cueto. (2007). *The quality of parental participation and student achievement in Peruvian government schools*. Oxford: Young Lives.
- Balarin, M. y H. Lauder. (2008). *The governance and administration of English primary education*. Cambridge: Primary Review.
- Ball, S. (2003). The teacher's soul and the terrors of performativity. *Journal of Education Policy* 18 (2): 215-228.

- (2007). *Education plc: understanding private sector participation in public sector education*. Londres: Taylor & Francis.
- Ball, S. y D. Youdell. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Bruselas: Education International Brussels.
- Benveniste, L., M. Carnoy y R. Rothstein. (2003). *All else equal: are public and private schools different?* Nueva York y Londres: Routledge.
- Brown, P. (2000). The globalisation of positional competition? *Sociology* 34 (4): 633.
- Carnoy, M. y P. McEwan. (2003). Does privatization improve education? The case of Chile's national voucher plan, en David N. Plank y Gary Sykes (editores), *Choosing choice: school choice in international perspective*. Nueva York: Teachers College Press, pp. 24-44.
- Castles, F. G. (2004). *The future of the welfare state: crisis myths and crisis realities*. Nueva York: Oxford University Press.
- Consejo Nacional de Educación (Perú). (2005). *Hacia un Proyecto Educativo Nacional 2006-2021. Propuesta del Consejo Nacional de Educación*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- (2010). *Balance y propuestas para avanzar en la descentralización educativa*. Lima: Consejo Nacional de Educación.
- Cuglievan, G. y V. Rojas. (2008). La gestión escolar en el marco de la autonomía. Una mirada desde el cotidiano a cinco instituciones educativas estatales de Lima, en Martín Benavides (editor), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: Grade.

- Dale, R. (2000). Globalization and education: demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”? *Educational Theory* 50 (4): 427-448.
- , (2007). Globalization and the rescaling of educational governance, en Carlos Alberto Torres y Antonio Teodoro (editores), *Critique and utopia: new developments in the sociology of education in the twenty-first century*. Maryland: Rowman and Littlefield, pp. 25-42.
- Dale, R. y S. Robertson. (2009). Capitalism, modernity and the future of education in the new social contract, en Thomas S. Popkewitz y Fazal Rizvi (editores), *Globalization and the Study of Education*. Chicago: National Society for the Study of Education Yearbook, pp. 108-129.
- Dean, C., A. Dyson, F. Gallannaugh, A. Howes y C. Raffo. (2007). *Schools, governors and disadvantage*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow y J. Tinkler. (2006). New public management is dead: long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-496.
- ESCALE, Ministerio de Educación del Perú, <www.minedu.gob.pe>.
- Esping - Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Filgueira, F. (2005). *Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary states*. United Nations Research Institute for Social Development.
- Finnemore, M. (1996). Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism. *International organization* 50 (2): 325-347.

- Giddens, A. (1998). *The third way: the renewal of social democracy*. Malden, Mass.; Cambridge: Polity Press.
- Gill, S. (2003). *Power and resistance in the new world order*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Gorard, S. (2009). What are academies the answer to? *Journal of Education Policy* 24 (1): 101-103.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries. *Governance* 17 (4): 525-548.
- (2007). Good enough governance revisited. *Development policy review* 25 (5): 533-574.
- GUNI. (2007). *Higher education in the world 2001: accreditation for quality assurance: what is at stake?* Barcelona: Global Universities Network for Innovation.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public administration* 69 (1): 3-19.
- Jayasuriya, K. (2001). Globalization, sovereignty, and the rule of law: from political to economic constitutionalism? *Constellations* 8 (4): 442-460.
- Jessop, B. (1999). The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination. *Social Policy & Administration* 33 (4): 348-359.
- (2002). Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective, *Antipode* 34 (3): 452-472.
- (2007). *State power: a strategic-relational approach*. Cambridge: Polity.

- Klees, S. J. (2010). School choice international: exploring public-private partnerships. *Globalisation, Societies and Education* 8 (1): 159-163.
- Lauder, H., P. Brown, J. Dillabough y A. H. Halsey. (2006). Introduction. The prospects for education: individualization, globalization and social change, en Hugh Lauder et al. (editores), *Education, globalization and social change*. Oxford: Oxford University Press.
- McLauchlan de Arregui, P. (1994). Dinámicas de transformación de los sistemas educativos en América Latina: el caso del Perú, en Jeffrey Puryear y José Joaquín Brunner, *Education, equity and economic competitiveness in the Americas: an Inter-American Dialogue Project*. Washington DC: OEA.
- Meyer, J. (1977). The effects of education as an institution. *The American Journal of Sociology* 83 (1): 55-77.
- (2000). Globalization: sources and effects on national states and societies. *International Sociology* 15 (2): 233-248.
- Meyer, J., J. Boli, G. M. Thomas y F. Ramirez. (1997). World society and the nation-state. *American Sociological Review* 103 (1): 144-181.
- Miller, P. (2011). Free choice, free schools and the academisation of education in England. *Research in Comparative and International Education* 6 (2): 170-182.
- Montero, C. y R. Cuenca. (2008). *Sobre notas y aprendizajes escolares: opiniones y demandas de la población en el Perú*. Lima: Foro Educativo.

- Mouzelis, N. (2000). The subjectivist-objectivist divide: against transcendence. *Sociology* 34 (4): 741-762.
- Muñoz, F. (2009). El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha. *Revista Foro Educativo* VI (15): 8-15.
- Muñoz, F., R. Cuenca y P. Andrade. (2009). *Descentralización de la educación y municipalidades: una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Pierre, J. y G. Peters. (2000). *Governance, politics and the State*. Londres: MacMillan Press.
- Polanyi, K. (1957). *The great transformation*. Boston: Beacon Press.
- Ranson, S. (2008). The changing governance of education. *Educational Management Administration & Leadership* 36 (2): 201.
- Ravela, P. (2003). ¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa? Santiago de Chile: Grupo de Trabajo de estándares y evaluación; Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, PREAL.
- Robertson, S. L. (2002). Changing governance/changing equality? Understanding the politics of public-private-partnerships in education in Europe. European Science Foundation - Exploratory Workshop *Globalization, Education Restructuring and Social Cohesion in Europe* Barcelona, Spain, 3-5 October 2002. Disponible en <<http://firgoa.usc.es/drupal/files/dec04.pdf>>.

- (2009). Globalization, education governance, and citizenship regimes. New democratic deficits and social injustices, en William Ayers, Therese Quinn y David Stovall (editores), *Handbook of Social Justice in Education*. Londres: Routledge, pp. 542-553.
- Robertson, S. L.; X. Bonal y R. Dale. (2002). GATS and the education service industry: the politics of scale and global reterritorialization. *Comparative Education Review* 46 (4): 472-495.
- Semana Económica. (2010). Bien tiza, privatiza. *Semana Económica* 1209, 14.2.2010.
- Wood, G. I. Gough. (2006). A comparative welfare regime approach to global social policy. *World Development* 34 (10):1696-1712.

EL GOBIERNO DE LA EDUCACIÓN
EN INGLATERRA Y PERÚ:
UNA MIRADA COMPARADA
DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA
se terminó de editar en el
mes de julio de 2012